

УДК 336.14(477)(072)

Кулай А. В.

Волинський національний університет імені Лесі Українки

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

У публікації проаналізовано сучасний стан організації бюджетного процесу на загальнодержавному і місцевому рівнях, з врахуванням змін, які передбачені новою редакцією Бюджетного кодексу України. Запропоновані шляхи удосконалення бюджетного процесу в Україні.

Ключові слова: бюджетний процес, нормативно-правове регулювання бюджетного процесу, місцеве самоврядування.

Kulai A.

URGENT PROBLEMS OF THE BUDGETING ORGANIZATION IN UKRAINE

Baseline conditions of the budgeting organization are studied at the national and local levels taking into consideration changes provided in the new revision of the Budget Code of Ukraine. Ways of the budgetary process improvement in Ukraine are proposed here.

Key words: budgeting, budgeting regulatory, local self-government.

Кулай А. В.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В УКРАИНЕ

В публикации проанализировано современное состояние организации бюджетного процесса на общегосударственном и местном уровнях с учетом изменений, которые предусмотрены новой редакцией Бюджетного кодекса Украины. Предложены пути усовершенствования бюджетного процесса в Украине.

Ключевые слова: бюджетный процесс, нормативно-правовое регулирование бюджетного процесса, местное самоуправление

Постанова проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Управління бюджетними ресурсами з використанням «ручних методів», дефіцит бюджетних коштів, зростання зовнішніх запозичень і, як наслідок, розбалансування державного і місцевих бюджетів свідчать про те, що

здійснені реформи в бюджетній сфері з часу прийняття Бюджетного кодексу 2001 року виявилися малоефективними.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Питання реформування бюджетного процесу в Україні є предметом постійної дискусії політиків, науковців і практиків. Значну увагу дослідженню цієї проблеми приділяють відомі вітчизняні вчені: С.А. Буковинський, А.Є. Буряченко, В.І. Борейко, О.І. Демків, А.В. Завгородній, Г.Л. Вознюк, Ц.Г. Огонь, К.В. Павлюк, Д.В. Полозенко, С.В. Слухай, Т.С. Смовженко, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші.

Цілі статті: пошук ефективних шляхів реформування бюджетного процесу на загальнодержавному і місцевому рівні, дасть змогу реалізовувати принцип верховенства закону, що закріплений в Конституції України на всіх стадіях бюджетного процесу. Чітке законодавче розмежування повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування підвищить їх відповідальність за здійснення бюджетного процесу, а також за формування і використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 року не дає нам відповіді на запитання, що ми розуміємо під поняттям «бюджетний процес». Лише з прийняттям 03.08.2010 року Бюджетного кодексу (набрання чинності якого відбудеться 01.01.2011 року) вперше дано визначення поняття «бюджетний процес». Згідно пункту 10 статті 2 Бюджетного кодексу України бюджетний процес – це регламентований бюджетним законодавством процес складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Бюджетно-процесуальні правовідносини законодавчо визначені в Конституції України, Бюджетному кодексі України, законах про Державний бюджет України, «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», Регламентом Верховної Ради України, рішеннях відповідних місцевих рад про місцевий бюджет, регламентах відповідних рад та інших нормативно-правових актах.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (стаття 19) в бюджетному процесі визнаються чотири стадії:

- складання державного і місцевих бюджетів, що включає формування прогнозних розрахунків доходів, складання головними

розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів і додаткових розрахунків видатків на основі яких формуються прогностичні обсяги видатків, формування проекту закону України про Державний бюджет України, рішення місцевої ради про місцевий бюджет і пояснювальних записок до них;

- розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України, рішення місцевої ради про місцевий бюджет на плановий бюджетний період, що включає розгляд проекту закону про Державний бюджет в КМУ і Верховній Раді України та місцевого бюджету – місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами рад, постійними комісіями місцевих рад;

- виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України, рішення місцевої ради про місцевий бюджет. Виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів здійснюють Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування;

- підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього – включає підготовку, розгляд звітів про виконання Державного бюджету України і місцевих бюджетів та прийняття відповідних рішень щодо них.

Контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами здійснюються протягом усього бюджетного процесу на всіх його стадіях.

В науковій літературі бюджетний процес розглядається в цілому на загальнодержавному рівні і на місцевому рівні. Разом з тим, враховуючи особливості формування, виконання і звітування про виконання місцевих бюджетів Ю. В. Пасічник, С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич виокремлюють бюджетний процес на місцевому рівні, де окремо характеризують повноваження його учасників та терміни виконання. Здійснюють бюджетний процес його учасники, якими є органи і посадові особи, що наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами). Бюджетними повноваженнями визнаються права і обов'язки учасників бюджетних правовідносин. Повноваження учасників бюджетного процесу визначаються Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами.

Органи місцевого самоврядування через систему місцевих фінансових інститутів безпосередньо і за участю місцевих органів державної виконавчої влади, здійснюють безпосереднє управління

своїми ресурсами. Окремо слід розглядати організацію бюджетного процесу на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, районних і обласних бюджетів та бюджетів міст обласного значення, що обумовлено відмінностями структури органів виконавчої влади. Територіальні громади сіл, селищ, міст районного значення мають у своєму складі виконавчі органи, тоді як переважну більшість повноважень по бюджетному процесу районних і обласних бюджетів виконують місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи. У структурі виконавчих органів міст обласного значення функціонують фінуправління, які забезпечують бюджетний процес.

Згідно статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Значимим для України стало підписання 6 листопада 1996 року в Страсбурзі /Франція/ Європейської хартії місцевого самоврядування, яку ратифіковано Верховною Радою України 15 липня 1997 року. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування концепція місцевого самоврядування визначається як право та спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення (частина перша, стаття 3). Зазначена норма міжнародного права повністю відображена в статті 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Для реалізації законодавчо закріплених повноважень місцеве самоврядування повинно забезпечуватись відповідними ресурсами, які мають бути передані в їх безпосереднє управління і використання. Конституцією України (стаття 142) визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ, і міст

можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Фінансові і матеріальні ресурси місцевого самоврядування використовуються для забезпечення здійснення власних повноважень органів місцевого самоврядування і державні органи влади за законом не мають права втручатися в процеси їх формування і використання, тобто в бюджетний процес.

Відповідно до Конституції України органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, та міст, є районні і обласні ради. На відміну від рад територіальних громад сіл, селищ та міст районні і обласні ради не наділені правом обирати виконавчі комітети. Повноваження і функції виконавчих органів на рівні областей і районів здійснюють місцеві державні адміністрації в обсягах і межах, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Складність проблеми розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням і органами місцевої державної виконавчої влади полягає в тому, що в багатьох питаннях ці органи влади займаються однаковими питаннями, тому це вимагає додаткового законодавчого врегулювання.

Формування, розгляд, затвердження і виконання місцевих бюджетів територіальними громадами повинно здійснюватись самостійно. Територіальні громади сіл, селищ і міст районного і обласного значення формують, проводять попередній розгляд і організують виконання відповідних місцевих бюджетів утвореними відповідно до чинного законодавства виконавчими комітетами рад. Суттєвою відмінністю є те, що в складі виконавчих комітетів рад міст обласного значення роботу з організації бюджетного процесу проводять їх фінансові управління, які укомплектовані кваліфікованими кадрами, а тому рівень організації і проведення бюджетного процесу у таких містах є значно вищим як у виконавчих комітетах сільських, селищних і міських міст районного значення рад де відсутні фінансові структурні підрозділи. Функціональні обов'язки по підготовці проекту місцевого бюджету, подання його на розгляд виконавчого комітету і ради, організацію виконання та складання звітності виконують, як правило, працівники бухгалтерського обліку виконавчих комітетів сільських, селищних і міських міст районного значення рад. У зв'язку із відсутністю у штатах таких виконавчих

органів місцевих рад спеціалістів з питань бюджету, методична і практична допомога таким виконкомом надається районними державними адміністраціями та їх фінансовими управліннями, що не завжди забезпечує повну самостійність таких територіальних громад в питаннях здійснення бюджетного процесу.

Вказану проблему могло б вирішити комплексне реформування бюджетного процесу так і адміністративно-територіальна реформа. Таке вирішення проблеми передбачено Програмою економічних реформ України на 2010-2014 роки, що розроблена Комітетом з економічних реформ при Президентові України. Зокрема, зазначено, що реформа міжбюджетних відносин має бути тісно пов'язана з реформою місцевого самоврядування й адміністративно-територіальною реформою, що забезпечить створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції [4].

Також слід зазначити, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і місцеве самоврядування необхідно розглядати як окрему державну форму реалізації народом належної влади. Тому втручання органів державної виконавчої влади в процес формування, розгляду, затвердження та виконання місцевих бюджетів є не зовсім правильним з точки зору застосування норм міжнародного законодавства, і не відповідає суті та призначенню власне місцевого самоврядування як такого.

Наступним напрямком зміни діючої моделі організації бюджетного процесу є орієнтація на розробку і запровадження моделі довгострокового прогнозування. Суть програмно-цільового методу (надалі ПЦМ) формування бюджетів полягає в тому, що бюджети формуються не за пооб'єктним і постатейним принципом і терміном на один бюджетний рік, а бюджет планується під конкретні бюджетні програми на середньо- і довгострокову перспективу.

Суть застосування ПЦМ полягає в здійсненні бюджетного процесу на центральному, галузевому і регіональному рівнях відповідно до програм, які зорієнтовані на досягнення мети і кінцевого результату. Моніторинг програмних показників діяльності бюджетної сфери при застосуванні ПЦМ дає можливість оцінити ефективність використання бюджетних коштів, досягнення мети при реалізації бюджетних програм.

Сутність ПЦМ бюджетування полягає у розподілі ресурсів за програмами, які необхідно виконати. Основні елементи поліпшеного

процесу формування бюджету, такі як середньострокове управління видатками, посиленій та більш прозорий моніторинг та контроль за виконанням бюджету, а також раціональна структура програм і розподіл ресурсів безпосередньо впливають на можливість органів місцевого самоврядування задовольнити потреби населення.

В Україні, з прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу, було розпочато процес запровадження програмно-цільового методу бюджетування, що полягає у законодавчому введенні програмної бюджетної класифікації видатків бюджету, формування бюджетів всіх рівнів на основі бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів та інших складових. Бюджетні запити передбачають формування показників бюджетної діяльності на середньострокову перспективу – 3 роки і розраховуються за мережею, штатами і контингентами головних розпорядників бюджетних коштів.

Прийняті на рівні Уряду України рішення щодо запровадження ПМЦ не виконувалися. Ще у 2006 році було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України про організацію наукових досліджень з питань, пов'язаних із забезпеченням реалізації державної фінансової політики та удосконалення бюджетного процесу в 2007-2010 роках, яким створено робочу групу з питань удосконалення програмно-цільового методу, в межах діяльності якої проведена певна робота і підготовлені пропозиції. Діючі елементи системи перспективного планування бюджетів застосовуються в Україні формально. Зокрема, бюджетні запити формуються головними розпорядниками бюджетних коштів на три роки, але в розрахунки до бюджету може бути включений тільки один плановий бюджетний рік, а на розрахунки наступних років ніхто не звертає уваги через їх постійну незатребуваність. Аналогічно видатки, що плануються під програми, на які складаються паспорти, практично фінансуються як звичайні видатки по утриманню бюджетних установ і не відповідають вимогам ПЦМ в частині фактичного їх виконання.

Характерною особливістю бюджетного процесу в частині бюджетного планування є те, що починаючи з 2011 року Бюджетним кодексом з врахуванням змін, внесених Верховною Радою України у 2010 році, передбачається формування показників Державного бюджету України на плановий бюджетний рік та прогнозних показників на наступні два роки після планового, що дає підстави

прогнозувати запровадження з 2011 року програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Формування основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, що включає формування індикативних прогнозних показників Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, здійснюється на підставі ґрунтовного аналізу прогнозних макроекономічних показників економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період. Важливим при цьому є визначення прогнозного обсягу валового внутрішнього продукту (ВВП), індексів споживчих та гуртових цін, прогнозного офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прогнозованого рівня безробіття. Зазначені показники Бюджетної декларації ґрунтуються на Програмі діяльності КБМ

З прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України значно розширені і більш деталізовані повноваження головних розпорядників бюджетних коштів, які забезпечують складання бюджетних запитів відповідно до вимог інструкції з їх підготовки. Бюджетні запити формуються на підставі аналізу звітів про виконання паспортів бюджетних програм з врахуванням матеріалів ревізій та аудиту, що здійснюється відповідними органами. З метою забезпечення фінансування інвестиційних програм, що складені на декілька років і схвалені у встановленому законодавством порядку, обов'язковим є включення до бюджетного запиту показників по фінансуванню цих програм.

Висновки. Побудова ефективної системи управління бюджетними коштами вимагає реформування бюджетної системи України, що означає комплексне реформування бюджетного процесу, перегляд в законодавчому порядку кола учасників бюджетних правовідносин і приведення їх у відповідність до норм європейського права і принципів функціонування місцевого самоврядування, а відповідно і реалізація адміністративно-територіальної реформи. Використання програмно-цільового методу бюджетування є необхідною умовою удосконалення бюджетного процесу місцевого самоврядування та застосування сучасних інформаційних технологій. Програмно-цільове бюджетування територіальної громади дасть можливість забезпечити перехід від фінансування утримання бюджетних установ до фінансування цільових середньострокових програм, які мають визначати конкретні мету і завдання бюджетного

фінансування. Така зміна системи забезпечення бюджетних установ коштами докорінно підвищить ефективність їх використання та відповідальність розпорядників бюджетних коштів за виконання і досягнення програмних завдань, дасть можливість здійснювати моніторинг програм та бюджету. Застосування комплексного підходу до інформатизації бюджетного процесу сприятиме більш ефективному застосуванню механізму формування і використання доходів бюджетів місцевого самоврядування.

1. Бюджетний кодекс України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
2. Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік та внесення змін до деяких законодавчих актів України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua
4. Програма економічних реформ України на 2010-2014 роки // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: president.gov.ua
5. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України від 29.09.1997.
6. Карлін М. І. Фінанси України і сусідніх держав / М. І. Карлін. – Київ: «Знання», 2007.
7. Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 03.12.1997 р. №265 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: minfin.gov.ua
8. Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27.12.2001 р. №604 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: minfin.gov.ua
9. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України / Ю. В. Пасічник. – Київ: «Знання-Прес», 2006.
10. Підтримка реформи місцевих бюджетів. Використання програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів України / SEFR, Local Budget Formulation in Ukraine A Manual for Professionals, 2004.
11. Огонь Ц. Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів / Ц. Г. Огонь / Наукові праці НДФІ. – Випуск 4 (33) // Науково-дослідний фінансовий інститут, оригінал-макет, 2005.
12. Павлюк К. В. Проблеми розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. – Випуск 4 (33) // Науково-дослідний фінансовий інститут, оригінал-макет, 2005.